

# Гл.3. Экономика коррупции

## § 3.1. Коррупция и политическая экономия<sup>1</sup>

Исследование коррупции выходит далеко за рамки изучения разрозненных эпизодов, получающих известность благодаря прессе, и требует ответа на самые фундаментальные вопросы политической экономики современного общества.

В обществе, очевидно, не существует единого метода распределения ресурсов. Товары или услуги могут распределяться в рамках рыночной системы, в которой за данность принимаются резкие различия в уровне доходов; демократической политической системы, где признается формальное равенство голосов всех избирателей; административной системы; системы, основанной на некоем стандарте «ценности» или путем случайного выбора. Широко распространены смешанные распределительные механизмы, не подпадающие под простые определения и сочетающие рыночные и нерыночные черты. Необходимо исследовать, каким образом богатство и рыночные силы воздействуют на тот из них, который выбран обществом из всего этого разнообразия. Так, эффект от политических решений, которые принимаются на основе предпочтений большинства, может подрываться распространением нелегальных рынков; законодательные решения могут «продаваться» тому, кто предложил наивысшую цену, и чем сильнее рыночные факторы,

---

<sup>1</sup> Приведенные в параграфах 3.1-3.5 материалы и ссылки на конкретные исследования и модели, упомянутые в этих разделах, можно найти в следующих обзорных работах:  
*Andvig J.C., Fjeldstad O.H. et al.* Research on Corruption: a Policy Oriented Survey// NOARD, Dec. 2000.  
*Hellman J.S., Jones G., Kaufmann D. and Schankerman M.* Measuring Governance, Corruption, and State Capture// World Bank Policy Research WP#2444, Sep. 2000.  
*Lambsdorf J.G.* An Empirical Investigation of Bribery in International Trade// Transparency International WP, Berlin, 1999.

тем менее жизнеспособной будет смешанная система. Главный вопрос заключается в том, способно ли демократическое правительство сдерживать давление этих факторов: в какой степени стабильное функционирование смешанной системы *требует*, чтобы участники политического процесса придерживались демократических идеалов, даже если это может быть невыгодно для них?

Коррупция не только выявляет противоречие между рыночными механизмами и процессами голосования, но и требует обратить внимание на проблемы распределения ресурсов, возникающие в присутствии крупных организаций, как в частном, так и в государственном секторе. Делегирование принятия решений является фундаментальным организационным приемом, как в сложных современных обществах, так и в слаборазвитых государствах. Но когда агент получает право действовать на свое усмотрение, коррупция открывает путь к тому, что цели его принципала достигаются в недостаточной степени (см. Гл.1). Главный вопрос здесь: требует ли реалистичная модель стабильной современной экономики наличия агентов, которые ценят честность, даже если их высокие моральные качества не вознаграждаются нанимателями?

Для исследования указанных вопросов необходимо сочетание различных традиций – экономико-теоретической и политико-экономической. Очевидно, что поведение, ориентированное на максимизацию прибыли, которое всегда находится в центре внимания экономистов, имеет непосредственное отношение к изучению коррупции. Не менее очевидно, что стандартные техники анализа частных рынков не адекватны проблеме. Ни решения политиков продавать голоса за взятки, ни связи коррумпированных бюрократов с политиками и группами интересов не могут трактоваться как простые расширения задачи максимизации прибыли частным предпринимателем, поскольку политики

и бюрократы действуют в своем, отличном от конкурентного рынка институциональном окружении.

Стандартные политологические подходы также не дают удовлетворительных результатов. С одной стороны, формальные попытки моделировать политическое поведение обычно предполагают, что политики просто стремятся максимизировать вероятность переизбрания, но это слабо помогает понять, как они определяют цену голосов. С другой стороны, менее формальные теории признают наличие у политиков самых разнообразных целей, но не могут описать, каким образом осуществляется выбор между ними.

Таким образом, необходима техника анализа, которая сочетает экономическое моделирование рационального поведения с политологическим подходом, признающим наличие в политических и бюрократических институтах систем стимулов, совершенно отличных от тех, что предполагаются в парадигме конкурентного рынка.

Существует семь типов взаимодействий, в рамках которых индивиды могут пытаться повлиять на поведение представителей государства: 1) предложение взятки; 2) полностью легальный путь, при котором индивиды четко соблюдают правила, не пытаясь изменить их в свою пользу или получить какие-либо преференции: ждут своей очереди, заполняют бумаги, поставляют продукцию по предлагаемым государством ценам, платят за вход и соблюдают правила дорожного движения; 3) поведение агента может определяться дружбой, семейными связями или личной преданностью; 4) чиновников можно попытаться убедить или проинформировать; 5) можно воспользоваться юридическими мерами, подавая иски и добиваясь выполнения судебных предписаний; 6) если государство демократическое, индивиды могут попытаться повлиять на результаты следующих выборов или

инициировать референдумы по тем или иным проблемам; 7) граждане могут прибегнуть к угрозам, чтобы заставить чиновников сделать то, что требуется.

Все эти виды взаимодействий сосуществуют в единой политической системе, и индивид может использовать или подвергаться влиянию одного или нескольких из них. Во многих реальных ситуациях имеет место одновременное воздействие нескольких видов: угрозе ареста со стороны полиции может быть противопоставлена попытка убеждения или подкупа. Если же, например, граждане пытаются получить от чиновника некие услуги, апеллируя к семейным связям или предлагая взятку, то можно представить аргументы, демонстрирующие, почему услуга все равно не будет оказана.

Тем не менее, в дальнейшем анализе взяточничество будет оставаться на переднем плане, поскольку, во-первых, все остальные виды взаимодействий в некоторой степени похожи на него, а во-вторых, такой анализ позволит выявить структурные стимулы агентов, определяемые их экономическим окружением, а не индивидуальными качествами или обычаями делового оборота.

При этом роль морали в объяснении жизнеспособности демократического правительства в рыночной экономике оказывается весьма важной. Некоторые политические и организационные структуры менее подвержены коррупции, чем другие, поэтому одной из основных задач будет являться определение их ключевых структурных параметров. Но при отсутствии понятия о честности и демократических идеалах функционирование ряда привычных институтов было бы необъяснимым. Именно поэтому необходимо применить смешанный подход, не отклоняющийся ни в экономико-теоретические, ни в политологические крайности.

Мы уже обсуждали в первой главе проблемы взаимоотношения начальника и подчиненного: так называемые, «агентские» взаимоотношения. Обратимся к ним еще раз.

«Агентские» взаимоотношения представляют собой основной элемент анализа. Они связывают двух участников: с одной стороны, начальник (наниматель) имеет набор предпочтений, определяющих конечные задачи. С другой стороны, подчиненный (агент) получает указание добиться выполнения этих задач. Законодатели в демократической системе являются агентами избирателей; руководители ведомств – агентами законодателей; рядовые чиновники – агентами руководителей ведомств. Аналогичная схема делегирования характерна и для частных фирм.

Начальники хотят, чтобы агенты всегда выполняли поставленные перед ними задачи, однако контроль над этим требует больших издержек. Поэтому агенты располагают некоторой свободой и могут ставить свои интересы выше интересов начальников.

Здесь в схеме появляются деньги. Некоторое третье лицо, рассчитывающее получить выгоду от действий агента, пытается воздействовать на них, предлагая агенту денежный платеж, который не передается начальнику. Появление этого платежа не обязательно означает, что задачи, поставленные начальником, будут проигнорированы, наоборот, они могут быть выполнены даже лучше, чем он предполагал. Чаевые официантам и взятки рядовым чиновникам часто повышают качество обслуживания по сравнению с тем уровнем, который предлагают работники, получающие обычную заработную плату.

Анализ охватывает все виды платежей агентам, которые не передаются начальству, причем они не обязательно противоречат целям начальника и не обязательно являются формально незаконными. Тем не

менее, многие платежи со стороны третьих лиц действительно являются незаконными, и только их следует называть коррупционными. Предлагаемый анализ сфокусирован преимущественно на коррупционных платежах, но может быть легко расширен и на легальные виды поощрений, имеющие аналогичный эффект.

Хотя понятие коррупции является правовой категорией, оно оказывает влияние и на экономический анализ поведения агента. Если трансферт считается нелегальным, то возможность наказания сократит желание агента принять, а третьего лица – предложить его. На поведение агентов воздействуют и моральные издержки, связанные с нарушением закона. Формальное сходство между легальными и нелегальными платежами позволяет оценить желательность легализации той или иной системы платежей. Если она действительно функциональна, то, возможно, ее лучше легализовать, поскольку потери ресурсов на сохранение тайны при взятках и расходы на борьбу со взяточничеством делают коррупционное решение только «вторым наилучшим». Коррупцированная система имеет негативный распределительный эффект, так как взяточники выигрывают за счет законопослушных граждан, и ее бывает невозможно удержать в «экономически оправданных» пределах, потому что в какой-то момент она может охватить все элементы государственной структуры.

У легализации есть свои трудности. Даже при наличии легальной системы цен рынок, по всей вероятности, будет далек от конкурентного: немногочисленные продавцы и покупатели, высокая дифференциация продукта, который к тому же может быть плохо измерим в денежном выражении, ограничения на вход и выход с рынка, значительные экстерналии. Система цен может быть вообще неприменима по соображениям социальной справедливости. Тем не менее, плохая система

цен представляется более предпочтительной, нежели коррумпированный административный механизм, как с точки зрения распределения ресурсов, так и с точки зрения распределения выгод.

В качестве оправдания коррупции может выдвигаться противоречие между демократическим политическим процессом и сравнительным анализом издержек и преимуществ. Выводы, основанные на максимизации потребительского излишка и излишка производителей в денежном выражении скорее всего не совпадут с реальными решениями, принимаемыми в системе представительной демократии. Например, проекты с высоким соотношением между выгодой и затратами могут проиграть на референдуме или при голосовании в парламенте, если издержки расплывлены, а выгоды узко сконцентрированы. Аналогично, проекты с отрицательной чистой выгодой могут быть одобрены законодательным органом. Этих аргументов, однако, тоже недостаточно, поскольку, во-первых, взяточничество само по себе не направлено на максимизацию излишка, во-вторых, эта максимизация излишка игнорирует распределительные аспекты, в результате чего богатые получают больше выгод.

Наличие коррупции может восприниматься как сигнал чрезмерного разрастания роли государства. Однако хотя разграничение рынка и политического процесса представляет собой один из неразрешенных вопросов нормативной теории, с эмпирической точки зрения существование коррупции совершенно не обязательно означает, что роль государства слишком велика. В действительности, стимулы к коррупции возникают при любых попытках государства контролировать рыночные силы – даже при «минимальном государстве».

Нормативные утверждения о коррупции требуют наличия стандарта «правильности» функционирования экономической системы и модели

конкретных проявлений коррупции. Отметим, что часто оправдание коррупции и взяточничества обуславливается ограниченностью взгляда, узким определением законности и упрощенностью модели коррупционного рынка. Иными словами, мы приходим к тому, что анализировать коррупцию необходимо без отрыва от теории государства и что существование коррупции нередко означает использование государством методов, далеких от демократических.

### **§ 3.2. Институциональные структуры и коррупция**

#### Бюрократическая коррупция на нижнем уровне

Введем предположение, что в ходе политического процесса установлены основные правовые рамки для функционирования бюрократии, и сконцентрируемся на вопросе о том, как рядовые чиновники могут использовать свои возможности для получения выгоды.

Коррупция среди крупных бюрократов ограничена структурой электорального процесса. Рядовые же чиновники являются более изолированными от политических сдвигов: их либо защищают законы и правила государственной службы, либо они находятся настолько низко в иерархии, что их не волнует связь между их действиями и результатами выборов. Издержки такого чиновника, если он собирается использовать свое положение для личной выгоды, аналогичны тем, с которыми сталкивается любой человек, намеренный совершить преступление: это нарушение моральных принципов, опасность обнаружения коррупции и потери места, а также – и прежде всего – риск уголовного или административного преследования.

Замена угрозы поражения на выборах на угрозу уголовного преследования в качестве ограничителя коррупционного поведения вполне оправдана. Законодатели редко подвергаются уголовным



наказаниям за свое участие в коррупционных схемах, и зачастую большая часть получаемых ими денег имеет законное происхождение. Многие из них считают, что обладают достаточным влиянием для того, чтобы предотвратить или остановить попытки расследования, направленного против них. Обычные госслужащие лучше защищены с точки зрения сохранения своего рабочего места, но противостоять расследованию они способны гораздо в меньшей степени. Кроме того, надзор над ними осуществляет их собственное начальство. Таким образом, если уголовное преследование не может предотвратить коррупцию среди законодателей, оно играет важную сдерживающую роль по отношению к коррупции на нижнем уровне власти. Конечно, сегодняшняя действительность служит слабым подтверждением того, что это сдерживание работает, однако исследование влияния уголовных и административных санкций представляется небесполезным – как в целях подготовки серьезной реформы, так и для изучения поведения в нынешних условиях.

При этом нельзя ограничиваться идеализированными моделями, в которых предполагается агрессивное противостояние коррупции со стороны руководства и правоохранительных органов. Более адекватной современному состоянию представляется пассивная модель, в которой следователей и руководителей ведомств коррупция на нижнем уровне не волнует до тех пор, пока жертва попытки вымогательства не обратится к ним сама. Даже в этом случае единственное наказание, которое понесет чиновник, – это потеря своего места. Таким образом, бюрократы могут чувствовать себя в безопасности до тех пор, пока их честные клиенты удовлетворены. Те же, кто платит взятки, обычно не беспокоятся о том, что нужные услуги могут и не быть предоставлены.

Возможны и более сложные ситуации, в которых правоохранительные органы и высокопоставленные чиновники

предпринимают систематические и активные усилия по выявлению коррупции. В этом случае от размера взятки и прибыли взяточника может зависеть не только вероятность обнаружения, но и уровень санкций.

Различная структура санкций является наиболее очевидным фактором, создающим важные частные случаи в анализе. Кроме нее на коррупционные стимулы влияют бюрократические процедуры, причем влияют как через правила распределения («живая очередь», т.е. первый пришедший обслуживается первым; тендер с запечатанными заявками; выбор клиента, соответствующего критериям отбора), так и через класс чиновников, имеющих право оказывать ту или иную услугу (каждый клиент может получить услугу у определенного бюрократа или у любого из нескольких: в первом случае бюрократ обладает значительной монопольной властью, во втором конкурентное давление может свести объем взяток на нет). В-третьих, коррупционные стимулы определяются задачами, которые решают бюрократы: стимулы чиновников, отвечающих за снабжение, очевидно, отличаются от стимулов тех чиновников, которые обеспечивают правопорядок или выделяют субсидии всем подавшим заявки, соответствующие некоторому критерию. В-четвертых, на степень взяточничества влияет структура рынка. Фирмы, образующие картель, могут получить гораздо больше с помощью коррупции, на которую не отважилась бы ни одна отдельная фирма. Впрочем, картелю, возможно, и не придется платить взятки благодаря большой рыночной власти, которой он располагает. У конкурентных же фирм в борьбе за преференции государства может возникнуть необходимость прибегнуть к коррупции.

Итак, в данной модели ограничителями для чиновников являются уголовное законодательство и санкции со стороны начальства, структура бюрократии, в которой они работают, особенности распределяемых ими

благ, а также то, кто получает выигрыш от этих благ. Указанные факторы не могут рассматриваться в отрыве друг от друга: бюрократические процедуры и юридические санкции ограничены тем, какие именно услуги (блага) предоставляет организация, а также структурой рынка и тем, кто потенциально может быть взяточником. Например, при реализации некоторых государственных программ начальники не могут контролировать поведение подчиненных таким образом, который сводил бы к минимуму их свободу действий. Сотрудникам, находящимся на нижнем уровне иерархии – полицейским, санитарным инспекторам и т.п. часто бывает невозможно не дать определенную монопольную власть.

В модели, таким образом, действуют эгоистичные чиновники, склонные использовать служебное положение в личных целях. Они следуют правилам только в том случае, если выигрывают от этого. Подобный упрощенный взгляд позволяет, во-первых, аргументировать необходимость структурных реформ, ограничивающих коррупционные стимулы, а во-вторых, подтвердить важность наличия профессиональных стандартов открытости и компетентности.

### Коррупционные сделки

Пусть один рядовой чиновник отвечает за не ограниченную по времени программу, по которой услуга предоставляется всем, кто подал заявку. Поскольку услуга требуется многим индивидам, возникает очередь, и чиновник расходует свое время на обработку заявок. Таким образом, число обслуживаемых в каждый период времени зависит от того, с какой скоростью работает чиновник. Более того, управляя очередью, чиновник должен объявить правило, согласно которому заявители получают доступ к услуге. Иными словами, если руководители намерены регулировать эффективность поведения подчиненных им

чиновников, им необходимо контролировать как скорость обслуживания, так и правило распределения (обработки очереди).

Для обеих задач существуют традиционные решения. С одной стороны, доступ часто регулируется по принципу «первым пришел – первым обслужен». С другой стороны, скорость обслуживания определяется должностными инструкциями и правилами, предусматривающими различные санкции для рядовых бюрократов, если качество их работы падает ниже определенного уровня. Именно этот контекст, по-видимому, имеют в виду специалисты по общественным наукам, когда защищают коррупцию как эффективный способ функционирования государства.

Здесь легко найти обоснование для взяточничества. Люди, ожидающие в очереди, тратят свое время, причем стоимость этого времени не передается продавцу, а просто теряется. Помимо увеличения числа чиновников и снижения качества услуг, существует два способа решить эту проблему. Во-первых, чиновников можно заставить обрабатывать заявки быстрее. Во-вторых, люди, присоединяющиеся к очереди, не учитывают потери времени тех, кто окажется после них. Если стоимость времени заявителей различна, то общую стоимость потраченного на ожидание времени можно сократить путем перестановки очереди. Есть мнение, что коррупция будет действовать по обоим направлениям: дополнительная плата чиновникам увеличит скорость их работы, а заявители, чье время стоит дороже, заплатят больше остальных за более быстрое обслуживание.

Эти простые аргументы, однако, не адекватны сложности проблемы, и простой рецепт в данном случае может лишь усугубить ее. Во-первых, такое обоснование полезности коррупции недооценивает сложность создания даже легальной системы цен, способной повысить

эффективность. Во-вторых, оно игнорирует неэффективность, порождаемую незаконностью коррупции. В-третьих, предполагается определенная модель бюрократии, которая совсем не обязательно является верной.

Можно встать и на другую точку зрения – государственные чиновники честные люди, но просто ленивы и стремятся обслуживать лишь такое – минимальное – количество заявителей (просителей), которое требуется, чтобы не вызвать раздражения начальства и не потерять работу. Взятки увеличат темп обработки заявок только в этом случае, но подобный циничный взгляд на бюрократию не всегда эмпирически оправдан. Например, рассмотрим ситуацию, когда честные чиновники абсолютно добросовестны и обрабатывают как можно больше заявок в единицу времени в течение своего рабочего дня. Стремление получить взятку приведет только к замедлению обслуживания, поскольку чиновники будут пользоваться этим, чтобы требовать плату за скорость. Таким образом, противоположные предпосылки приводят к противоположным результатам: в первом случае коррупционные платежи ускоряют обслуживание, во втором – замедляют. Реальность, как всегда, находится между двумя этими полюсами, в результате чего будет весьма затруднительно априори предсказать чистый эффект коррупции.

Даже если допустить крайний случай – модель «ленивого чиновника», – то руководство организации, вообще говоря, не будет мириться с коррупцией на нижнем уровне, поскольку существуют легальные системы стимулов, при которых нет необходимости прибегать к взяткам. Руководитель может, например, приплачивать бюрократам за каждую обработанную заявку. Тогда бюрократы будут работать как можно быстрее до тех пор, пока издержки ускорения работы не сравняются с бонусом, которые они получают за каждого клиента, и

коррупция оказывается не более чем «вторым лучшим» ответом на неэффективность традиционной системы.

Увеличение скорости работы бюрократов – лишь одна из целей эффективного управления очередью. Если заявители по-разному оценивают предоставляемую услугу, или альтернативные издержки их времени различаются, коррумпированный чиновник может воспользоваться этим, требуя взятки различной величины за различную степень предоставляемого им приоритета в обслуживании.

В моделировании коррупционного рынка можно ограничиться предположением о том, что чиновники не могут использовать ценовую дискриминацию и требовать разные суммы за один и тот же приоритет. Таким образом, исключаются индивидуальные сделки с заявителями, угрожающими оглаской. Более полный анализ должен включать теоретико-игровые компоненты, хотя основные выводы могут быть сделаны без дополнительного усложнения модели.

Когда ценовая дискриминация невозможна, даже легальная система цен приведет к очень незначительному приросту эффективности, если чиновник ограничен использованием единой очереди. Эффективное решение в общем случае требует наличие более сложной системы очередности приоритетов. Чиновники создают несколько разных очередей. Прежде всего, они обслуживают тех, кто находится в очереди с самым высоким приоритетом. Когда она пустеет, они переходят к следующей очереди и т.д. Однако издержки управления такой системой могут превысить выигрыш даже для честного чиновника. А коррумпированный бюрократ введет такую систему с еще меньшей вероятностью, поскольку сама ее сложность помешает сохранить все в тайне. (Это, отметим, только один из путей, по которому незаконность коррупции способствует сохранению неэффективности.)

Даже если само руководство не занимается агрессивным искоренением коррупции, бюрократы могут, тем не менее, опасаться санкций в том случае, если их клиенты пожалуются вышестоящим чиновникам.

При моделировании этот аспект можно отразить двумя способами. Во-первых, коррумпированный чиновник может не бояться выявления своей деятельности. Во-вторых, коррумпированный чиновник может действовать спокойно до тех пор, пока самый низкий приоритет услуги является бесплатным. Если это окно закрывается, правоохранные органы оповещаются о существовании коррумпированной системы и принимают соответствующие меры.

В обоих случаях коррумпированные чиновники не могут изъять весь излишек, создаваемый программой. Следовательно, в их интересах будет создание таких систем взяток и очередей, которые будут сочтены неприемлемыми при поиске эффективных решений.

Более того, даже те клиенты, которые хотят заплатить взятку, могут сообщить о коррупции правоохранным органам. Если вероятность этого является положительной функцией от размера запрашиваемой взятки, то это снизит общий уровень взяток, собираемых чиновниками, и, возможно, положит конец коррупции. Неэффективность будет возникать вследствие того, что чиновнику придется учитывать различия в вероятности обращения в правоохранные органы у разных заявителей.

### **§ 3.3. Экономика коррупции: факты и статистический анализ**

Экономические проблемы коррупции понимаются обычно двояко:

- каковы экономические последствия коррупции;
- каковы экономические причины, вызывающие коррупцию.

Мы конспективно рассмотрим некоторые из возникающих здесь вопросов и дадим отдельные ответы. Слово «отдельные» здесь принципиально, поскольку полной картины и всеобъемлющего понимания у нас пока еще нет. Наш рассказ будет состоять из обзора эмпирического материала, экономического объяснения проблем возникновения, существования и развития коррупции, а также сложностей борьбы с ней и изложения результатов некоторых дискуссий о экономической роли коррупции в переходной экономике. Начнем обсуждения с вопроса о потерях и выгодах от коррупции.

### Потери и выгоды от коррупции

Каково соотношение экономических выгод от коррупции и потерь от нее. В современной литературе эта тематика занимает одно из ведущих мест. Так называемая, функциональная теория коррупции (исследование Мертона (Merton (1968)) о скрытых функциях политического механизма) утверждает, что продажа и покупка политических услуг имеет несколько политических и экономических «выгод». Одна из таких выгод – это та, что взяточничество «смазывает бюрократические колеса», снижая бюрократизм, и тем самым повышая эффективность. Согласно этой точке зрения (Samuel Huntington (1968)) *для экономического роста хуже, чем общество с негибкой, сверхцентрализованной нечестной бюрократией может быть только общество с негибкой сверхцентрализованной честной бюрократией.* Утверждается также, что коррупционные действия являются мощным средством интегрирования людей в экономическую и политическую жизнь. Однако последний тезис отнюдь не очевиден, так ряд исследователей (Johnston (1996, 1997)) подвергает сомнению такого рода утверждения, указывая, что коррупция обладает



значительным дезинтегрирующим свойством для экономической и политической жизни общества.

Утверждение, что коррупция повышает эффективность, основывается на предположении, что экономические затраты государственного контроля могут быть снижены или аннулированы за счет взяточничества. Используя данные опросов о коррупции на уровне фирм, ряд экономистов постарались выяснить, существует ли взаимосвязь между фактом уплаты взятки, потерей времени менеджерами на преодоление бюрократических препон и затратами капитала. В противоречие с эффективной теорией «смазки», они обнаружили, что фирмы, которые платят больше взяток, теряют времени, как правило, больше, а не меньше на бюрократические переговоры, и им приходится сталкиваться с более высокими, а не более низкими, затратами капитала в процессе ведения бизнеса. Это объясняется тем, что коррумпированные бюрократы стараются искусственно затягивать переговоры, устанавливая дополнительные препятствия на пути, например, регистрации документов, с тем, чтобы показать менеджерам фирм целесообразность «смазывания» бюрократов. Такого рода факторы, объясняемые рациональным поведением бюрократов, перевешивают положительный эффект от «смазки». Следует подчеркнуть, что лишь детальные исследования отдельных, а потом и всеобъемлющих сторон экономической жизни помогут установить, в каких именно случаях выгоды от коррупции компенсируют ущерб от нее.

***В настоящее время главенствует точка зрения, что вред от коррупции значительно превышает позитивные моменты.***

Ниже будут приведены многочисленные примеры из различных областей экономики, подтверждающие такую точку зрения.

Можно легко подобрать как анекдоты так и теоретические ургументы, поддерживающие обе точки зрения на коррупцию: функциональную и дисфункциональную. Положительное и отрицательное влияние коррупции является правдоподобным, и без систематического обзора фактов нет основания говорить, какая из точек зрения больше аргументирована.

### Коррупция и регулирование государственного сектора

Если в государстве степень бюрократического регулирования высока, то приведет ли это к высокому уровню коррупции? Или же наоборот, именно из-за высокого уровня коррупции требуется жесткая регламентация всех действий государственного аппарата, постоянный контроль за действиями одних бюрократов со стороны других? Допуская, что бюрократы руководствуются рациональными, эгоистическими мотивами, логично предположить, что бюрократический аппарат «придумывает» многочисленные искусственные барьеры, которые позволяют им получать взятки. Такого рода аргументация может служить основой для объяснения наблюдаемого сопротивления со стороны бюрократов в реформе государственного сектора. Опыт Индии, например, свидетельствует о том, что коррумпированные чиновники, вместо того чтобы стараться ускорить выполнение своих обязанностей, в действительности создают административные барьеры для получения взяток. В Индонезии наиболее сильное сопротивление налоговым реформам оказали сами налоговые чиновники, так как они больше всех теряли при деперсонализации и упрощения налоговой системы. Налоговые инспекторы, в частности, активно сопротивлялись упрощению ведомства по сбору налога с недвижимого имущества, законам о налоге на прибыль и структуре тарифных ставок.

Однако не следует думать, что любые постановления или любые законы, которые инициированы бюрократией, сознательно направлены на усиление коррупции. В ряде случаев они издаются из благих пожеланий. Усиление регулирования государственного сектора часто имеет целью усилить контроль за бюрократическим произволом и, тем самым, предотвратить коррупцию. Тем не менее, между степенью регулирования и коррупцией существует положительная корреляция. Что же является причиной, а что следствием, по-видимому, определяется конкретными обстоятельствами.

Отметим, что теоретическое исследование бюрократических проволочек и взяточничества на примере очереди, в которой можно ускорить обслуживание с помощью взяток, показало, что хотя время стояния в очередях можно сократить с помощью взяток, однако, если дополнить эту модель возможностью искажения информации, например, о том, на каком месте в очереди стоял взяточдатель, то среднее время стояния в очередях может даже возрасти по сравнению «безкоррупционным вариантом».

### Коррупция и инвестиции

Как известно, инвестиции в экономику являются одним из важнейших факторов успешного развития страны, и их доля служит одним из важных индикаторов качества роста. Одно из важных эмпирических исследований взаимосвязи коррупции и инвестиций – это исследование Моро (Mauro (1995)). Он поставил своей целью «определить каналы, через которые коррупция и другие институциональные факторы влияют на экономический рост и измерить величину этих воздействий». Для этого использовались различные показатели, разработанные *Business International (BI)*. Всего

использовалось 56 факторов инвестиционных рисков для 68 стран. Респонденты оценивали факторы риска по шкале от 1 до 10. Одним из 56 факторов была коррупция, определенная как *«уровень вовлечения коррупционных или сомнительных платежей в деловые операции»*. Использовались также индикаторы коррупции, в частности «качество судебной системы» и «степень бюрократической волокиты».

Исследование показало, что коррупция оказывает отрицательное воздействие на соотношение инвестиций и ВВП, т.е. уменьшение коррумпированности бюрократов приводит к увеличению инвестиций. Эти же выводы подтверждаются и другими многочисленными исследованиями, проводимыми, в частности, под эгидой Всемирного Банка (см. [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)).

Вместе с тем, воздействие коррупции на инвестиционные потоки определяется не только величиной коррупции, но и ее формами. В странах, где правительственная элита вовлечена в коррупцию, коррупция может значительно подорвать и рост, и качество развития страны, в частности, увеличить уровень бедности (примером служит ситуация в Заире при президенте Мобуту). Более того, в случаях, когда правительственная власть применяется для такого «искажения» экономической системы, чтобы в ней появились ренты для правящей элиты, коррупция приводит к структурной неэффективности всей экономической системы, что подрывает долгосрочное развитие страны (примерами могут служить развитие Филиппин в период правления президента Маркоса и Индонезии в период правления президента Сухарто).

Интересной особенностью коррупции является степень ее «прогнозируемости», а именно: если коррупция и объем взяток, который нужно платить, заведомо известен, то коррупцию можно воспринимать

как своеобразное налогообложение. Если же коррупция «не прогнозируема», т.е. неизвестно, надо ли платить, сколько платить, и будет ли выполнено то, за что дана взятка, то инвесторы будут предпочитать не вкладывать деньги в такой малопрогнозируемой ситуации. Именно этим можно объяснить кажущийся парадокс, состоящий в том, что, несмотря на высокий уровень коррупции, инвестиции в страны Юго-Восточной Азии весьма велики. Как показали детальные исследования влияния коррупции на иностранные инвестиции, учитывавшие не только объем коррупции, но и ее «прогнозируемость», последнее играет значительную роль для стимулирования инвесторов. И это обстоятельство может даже перекрывать роль самого объема коррупции! Однако следует заметить, что контракты, заключенные с помощью взяток, не дают законного права на обращение в суд при нарушении условий контракта. Поэтому инвестор-коррупционер чувствует себя незащищенным даже если коррупция «предсказуема», и, следовательно, предпочитает налоги взяткам.

### Коррупция и экономический рост

Бедные страны, как правило, сильнее коррумпированы, чем богатые. Этот вывод подтверждают многочисленные статистические исследования. Так, установлена значительная отрицательная корреляция между ВВП на душу населения и уровнем коррумпированности страны. К сожалению, существующие методы статистического анализа не позволяют надежно выявить причинно-следственную связь: то ли коррупция делает страну беднее, то ли бедность страны предопределяется высоким уровнем коррупции. По-видимому, эта тема будет служить еще не раз предметом дискуссий и разного рода статистических исследований

как на межстрановом уровне, так и в исследованиях коррупционной динамики.

Еще одним весьма актуальным вопросом является взаимосвязь между уровнем коррумпированности страны и темпами экономического роста. Установить между ними надежную статистическую связь пока не удалось, не смотря на неоднократные попытки, предпринятые статистиками.

### Коррупция и государственные расходы

Влияние коррупции на государственные расходы также рассматривалось в ряде исследований. Интуитивно ожидается, что высокий уровень коррупции исказил бы весь процесс принятия решения, связанный с проектами государственного инвестирования. Оказывая предпочтение большим капиталоемким проектам за счет небольших проектов социальной инфраструктуры, те, кто распределяет ресурсы, могут иметь больше возможностей для получения нелегальных доходов. Конкретные факты подтверждают это предположение. Однако статистические исследования (на основе межстрановых данных) не подтверждают тезиса о том, что коррупция увеличивает государственные расходы. Тем не менее, удалось показать, что эффективность государственных расходов и, в частности, расходов на образование, падает с ростом коррумпированности страны.

### Коррупция и международная торговля

Исследования воздействия коррупции на международную торговлю осложняется большим количеством показателей, которые необходимо учитывать при таком анализе, в частности: языковые барьеры, географическая протяженность, структура экспорта и импорта, торговые барьеры и многое другое. Показано, что Бельгия, Франция, Италия,

Нидерланды и Южная Корея имеют конкурентные преимущества перед Австралией, Малайзией и Швецией в торговле со странами, воспринимаемыми как коррумпированные. Различия между этими группами стран объясняются готовностью экспортеров давать взятки. Таким образом, страны-экспортеры сами несут часть ответственности за уровень взяточничества в международной торговле.

Что касается импорта, то влияние коррупции на объем импорта весьма слабое. Коррупция, скорее, является причиной барьеров в торговле и, в частности, приводит к значительному росту и многообразию тарифных ставок на импортируемые товары.

Большое разнообразие (т.е. сложность) импортных пошлин увеличивает возможность таможенных чиновников получать коррупционные доходы, манипулируя классификацией импортируемых товаров. Именно это явление до последнего времени было характерно для таможенного законодательства Российской Федерации, используя которое таможенные чиновники извлекали для себя огромную незаконную прибыль. Поэтому коррумпированные страны должны были бы резко сократить количество импортных пошлин, несмотря на возможное сокращение вследствие этого доходов от импорта.

При комбинированных исследованиях влияния международной торговли на коррупцию и возможного влияния коррупции на торговлю корреляция между торговыми барьерами и коррупцией оказывается слабой. Это удивительно, учитывая тот факт, что таможенные чиновники в высоко коррумпированных странах получают большую часть совокупной величины взяток, что подтверждает предположение о том, что тарифные барьеры сопутствуют коррупции. Почему же корреляция между торговыми барьерами и коррупцией так слаба? Наиболее простым объяснением может быть то, что даже при низких тарифных ставках, в

большинстве случаев, законный импорт должен пройти таможенно для проведения досмотра и получения разрешения. Прохождение таможи, тем не менее, является обременительным и занимающим много времени делом во многих развивающихся странах. Поэтому даже, при низких тарифах, отказывая или выдавая разрешение, таможенные чиновники могут получить большую часть импортной цены в сравнении с ситуацией, когда импортеры должны платить высокие тарифы. Это может уравновесить тот эффект, при котором более высокие тарифы означают, что таможенные чиновники могут больше предложить импортерам в виде неуплаченных тарифов.

К тому же, операционные издержки, включенные в величину собираемых взяток, могут быть ниже по сравнению с законными пошлинами. Таким образом, когда экспорт и импорт значительны, то взятки, собираемые таможенной бюрократией весьма велики, и это, конечно, стимулирует коррупцию. С другой стороны, высокий уровень таможенных пошлин приводит к тому, что открытость страны уменьшается, импорт и экспорт падают, и количество взяток, которое могла бы собирать таможня, тоже, естественно, сокращается. Эти противоположные воздействия, по-видимому, и слабую эмпирическую связь между коррупцией и импортом.

Другое, менее «прямое», объяснение этого же факта состоит в том, что более высокие пошлины в стране со слабой таможенной администрацией могут способствовать увеличению контрабанды, что, возможно, ведет к меньшей совокупной коррупции. Однако в этой ситуации взятки, недополученные на таможне, могут быть частично получены, например, полицией, преследующей контрабандистов.

Коррупция и возможности макроэкономического управления



Как сказывается коррупция на потенциальных возможностях макроэкономической политики? Статистический анализ подтверждает, что коррупция взаимосвязана со средствами управления потоками капитал. На это есть две причины:

(1) Чем более коррумпирована страна, тем меньше ее способность собирать налоги. Предельные издержки взимания налогов резко увеличиваются с ростом коррупции.

(2) Прямые иностранные инвестиции составляют относительно меньшую долю импорта капитала в коррумпированных странах, чем в странах с меньшим уровнем коррупции. Коррумпированные страны имеют более неустойчивый портфель сбережений, что, в свою очередь, снижает возможности макроэкономического управления.

### Коррупция и размер теневой экономики

Размер теневого сектора в различных странах был предметом изучения в течение последних двух десятилетий в многочисленных исследованиях. Различные методы исследования часто приводят к разным оценкам. Существуют, очевидно, двусторонние взаимосвязи между коррупцией и деятельностью теневой экономики. С одной стороны, ясно, что любая экономическая деятельность какого-либо масштаба нерегулируемая законами, нуждается в бюрократической и политической протекции, которая может быть обеспечена только незаконно, чаще всего через коррупцию. Спрос на незаконные действия часто может быть последствием издержек, связанных с законной регистрацией и организацией, и с использованием бюрократией своих полномочий. Законность означает значительные постоянные издержки. В бедных странах относительный размер теневой экономики вероятнее будет выше, чем в богатых. Также обнаруживается, что незаконные структуры

должны платить относительно больше из их чистого дохода (в виде взяток), чем законные.

Тем не менее, сама коррупция также является причиной того, что фирмы уходят в подполье. Более того, коррумпированность увеличивается с увеличением доли теневого сектора в экономике.

Положительная эмпирическая связь между коррупцией и долей теневого сектора в экономике подтверждается, таким образом, и теоретически, и эмпирически и, вероятно, является одним из основных механизмов, с помощью которого коррупция глубоко закрепляется в обществе. Отметим, коррупционные сборы с теневой экономики, достающиеся легальным бюрократическим структурам, весьма выгодны для них, и поэтому бюрократии выгодней как можно больший теневой сектор, если страна сильно коррумпирована.

### Политические права, демократия и коррупция

Современная экономическая система эффективно функционирует только в условиях политической демократии. При авторитарных и диктаторских режимах она настолько искажается, что теряет значительную долю своей эффективности и вместо сравнительных преимуществ перед другими экономическими системами может даже демонстрировать свою слабость. При нарушении демократических норм, как показывает исторический опыт, неизбежно нарушаются и нормы экономической демократии и, как следствие, искажаются эффективные способы рыночного регулирования.

Связь между коррупцией и демократией далеко не очевидна. Демократия, как известно, является мощным фактором развития рыночной экономики. Распространение демократии и многопартийность способствует или мешает коррупции? Например, конкурирующие

политики и политические партии могут расширить и обострить спрос на фонды для кампании и, таким образом, быть источником для сомнительного политического влияния. Карьеристов могут уговорить продать их политическое влияние (их голоса) самому большому донору кампании. Однако несколько факторов демократизации общества могут привести к другому пути. Теоретически предполагается, что вероятность разоблачения коррумпированных чиновников выше в более демократичном открытом обществе. Увеличение активности гражданского общества может привести к более тщательному контролю действий государственных служащих и политиков. В демократической системе посредством свободных выборов люди могут провалить коррумпированного чиновника, а конкуренты за данный пост имеют стимул найти и обнародовать факты злоупотребления полномочиями чиновником, занимающим данный пост. Кроме того, свобода прессы и объединений способствует разоблачению журналистами и группами общественных интересов чиновников, злоупотребляющих полномочиями.

### Федерализм и децентрализация

Исходя из тезиса, что децентрализация обеспечивает больший доступ к информации и большее воздействие неправительственных организаций на власть, следует ожидать, что существует положительная связь между децентрализацией страны и уровнем прозрачности ее бюрократических структур. Действительно, общеизвестно, что коррупция выше там, где бюрократические структуры имеют монопольную власть над гражданами. Структура федерального государства способствует созданию более честного и эффективного правительства посредством конкуренции между субъектами юрисдикции.

Тем не менее, ряд исследователей полагают, что государства с очень высокой централизацией менее подвержены разрушительному влиянию коррупции, чем государства со средней степенью централизации. Более того, согласно одной из точек зрения децентрализованные политические системы более подвержены коррупции, т.к. потенциально коррумпированному чиновнику необходимо оказывать влияние только на часть правительства, а также по причине того, что во фрагментированной системе меньше централизованных сил и организаций, принуждающих к честности. Утверждается, например, что одной из причин коррупции в США является необходимость преодолевать трения, возникающие из-за децентрализации власти. Возможно, что децентрализация сопровождается увеличением числа лиц, вовлеченных в коррупционные действия. Коррупция на местном уровне может быть даже выше, чем на общегосударственном, т.к. для первой коррупционных возможностей очень много.

Убедительных статистических исследований, устанавливающих надежную связь (положительную или отрицательную) между децентрализацией и коррумпированностью, практически нет. Объясняется это, по-видимому, противоречивостью воздействия децентрализации на различные уровни коррупции, с одной стороны, и большим разнообразием стран, на материале которых проводятся статистические исследования.

### Зарплата в государственном секторе и политика набора кадров

Наиболее распространенным тезисом при объяснении коррумпированности чиновников является их сравнительно низкий уровень заработной платы. Так ли это на самом деле? Ряд статистических

исследований не подтверждает положительной корреляцией между низкой зарплатой и коррумпированностью чиновников. Многочисленные модельные исследования показывают, что высокооплачиваемые чиновники, занимающие высокие посты, могут стремиться к коррупции чаще и больше, чем низкооплачиваемые чиновники, в частности потому, что риск их разоблачения подчас меньше. Проведенное Фондом ИНДЕМ исследование "Заработная плата и коррупция: как платить российским чиновникам"<sup>2</sup> показывает, что существенное увеличение зарплаты чиновников в России вряд ли сократило бы уровень коррупции среди них. В то же время значительное влияние на сокращение коррумпированности оказывает система социальных льгот и гарантий для добросовестных чиновников, среди них: пенсионная система, премиальная оплата по выслуге лет, льготы для членов семей, даже после того, как чиновники выходят на пенсию и т.п. Такого рода «гарантии» способствуют долгосрочному поведению и являются более эффективными в плане борьбы с коррупцией, нежели увеличение зарплаты.

### **§ 3.4. Микроэкономика коррупции**

В этом параграфе мы обсудим вопрос, как на микроэкономическом уровне можно анализировать причины коррупции и способы ее ограничения.

Микроэкономические подходы в исследовании коррупции основаны на нескольких моделях. Среди них модели принципал-агент-клиент; модели экономического равновесия; модели преступления и наказания; модели несовершенной, асимметричной информации и вообще модели игрового типа. Именно о микроэкономических моделях мы и будем говорить ниже.

---

<sup>2</sup> <http://www.indem.ru/satarov/ZarplCorKr.htm>

## Микроэкономические модели бюрократии: задача «принципал-агент»

Большинство государственных и частных организаций устроены как своего рода иерархия. Ключевые отношения в иерархии – это отношения между подчиненным и его начальником (начальниками). Экономическая теория организаций особое внимание обращает на эти отношения в рамках моделей «принципал-агент». Именно в терминах моделей «принципал-агент» также рассматриваются модели поощрения бюрократов с тем, чтобы стимулировать их к добросовестной работе.

Методы поощрений создают концептуальную основу для анализа роли государственных чиновников в выполнении стоящих перед ними задач, определении наказаний (штрафов) за недобросовестность и в формировании институциональной среды, в которой существует коррупция. Подходы, предлагаемые моделями «принципал-агент», применяются для исследования институциональных проблем развивающихся стран, в частности, возможности набора на работу добросовестных чиновников и продвижения их по службе, систем заработной платы, направленных на увеличение эффективности государственных органов и др.

Дело в том, что, как уже указывалось в первой главе книги, государственный институт (например, министерство) для эффективной работы должен координировать деятельность своих составляющих частей. Однако эффективная координация является проблемой, когда разными видами деятельности руководят люди, чьим основным интересом является личный интерес, а не успех организации. Можно выделить три аспекта проблемы поощрения в государственном секторе.

Первый аспект касается конфликтов интересов и расхождения целей начальников и исполнителей (принципалов и агентов). Различие

мотивов приводит к поведению, при котором исполнители преследуют свои личные интересы, а не цели организации.

Второй аспект касается того обстоятельства, что исполнители часто владеют важной информацией, которой не владеют их начальники. Такая информационная асимметрия может быть существенной во многих государственных организациях таких, как налоговая администрация, таможня, эмиграционная администрация и администрация порта. Например, налоговые инспектора часто более информированы о возможном доходе от определенной налоговой базы, чем руководство Министерства Финансов.

Третий аспект относится к проблемам создания системы поощрений, способствующей достижению целей организации. Неполная информация и различие в мотивации участников лежат в основе понимания этих проблем.

Дело в том, что коррупционные сделки часто можно исследовать как взаимодействие трех участников: принципала (P), агента (A) и, так называемого, клиента (C). В роли принципала, который считается честным, выступает государство. В самом простом случае агент (A), подчиненный, получает взятку от участника, не входящего в организацию – клиента (C). Например, в налоговых органах инспектор (взаимо)действует как агент (A) от имени принципала (P) с налогоплательщиком (C). В пределах данной теоретической структуры считается, что налоговый инспектор (A) и налогоплательщик (C) исходят из своих личных выгод и потерь, т.е. в первую очередь «думают» о себе, а не о принципале (P) и, конечно, не о структуре в целом. Предполагается, что их честное или нечестное поведение есть результат того, какое поведение им более выгодно.

Большинство моделей коррупции используют оба вида сделок: сделки между А и С (например, взяточничество и вымогательство) и сделки между А и Р (например, прямое злоупотребление). Если С злоупотребляет своими отношениями с Р (например, через налоговый обман и незаконное движение капитала), то такие отношения не всегда классифицируются как коррупция (например, уклонение от уплаты налогов, незаконный вывоз капитала и т.п.). В моделях коррупции, как правило, фигурирует агент. В структуре может присутствовать несколько уровней нечестных агентов, но на самом верхнем уровне всегда присутствует честный принципал.

Как говорилось выше, ядро проблемы принципал-агент-клиент – расхождение целей и асимметричность информации между участниками. Проблема принципала в том, что, как это обычно бывает в государственном секторе, он не имеет полной информации о типе агента и его действиях (честный он или нечестный, компетентный или нет, скрывает информацию или нет). Он не обладает также полной информацией о действиях клиента, в частности, он не знает, обманывает его клиент или нет. Например, принципал не знает, в какой мере собираемые налоги являются производной от действий собирающих их чиновников (агентов) и в какой мере определяются прибылью фирм (клиентов). У агента может появиться соблазн сговориться с клиентом и тогда объем собранных налогов будет значительно ниже, чем предполагалось принципалом. Возможно, если бы в системе существовала конкуренция между агентами и между клиентами, то подобное поведение не имело бы места. Однако в бюрократической системе эти виды конкуренции отсутствуют, и поэтому агенты имеют возможность проводить свою собственную политику, существенно отличающуюся от политики, в которой заинтересован принципал. Мы



имеем здесь дело с, так называемым, оппортунистическим поведением агента. Одним из следствий такого поведения, как показывает микроэкономическая теория, является *неблагоприятный отбор агентов* (adverse selection), т.е. все большее количество агентов стремится быть коррумпированным.

В результате, принципал сталкивается с двумя проблемами (см. Рисунок 3.4.1а-б).

1. Как отсеять и определить оппортунистов до того как их наймут на работу, т.е. как решить проблему неблагоприятного отбора?

2. Если потенциальные оппортунисты наняты, то какой должна быть схема поощрений, чтобы предотвратить оппортунистическое поведение, как решить проблему *морального риска* (moral hazard) – риска недобросовестного поведения агента?

Первый вопрос – тесно связан с вопросом о методах набора кадров, в то время как второй вопрос – с проблемой предотвращения коррупции среди потенциальных коррупционеров. Если требования касательно навыков и квалификации являются низкими и контроль кандидатов недостаточен, то потенциальные оппортунисты легко могут найти работу, которая позволит им «обманывать» принципала. Отметим, что указанные проблемы связаны с асимметричностью информации, когда агент знает о себе то, что сложно узнать принципалу, в частности, с какой целью агент поступает на работу. Второй вопрос связан с невозможностью эффективного контроля действий агента. Казалось бы, что взаимосвязь двух способов стимулирования - сочетание «кнута» и «пряника» - может решить проблему: «пряник», чтобы поощрять честное поведение; «кнут», чтобы наказывать недобросовестных агентов. Эффективность кнута определяется не только тяжестью наказания, но и вероятностями разоблачения и собственно наказания. Последние связаны с затратами на

контроль за действиями чиновника. Наказание может быть в виде увольнения, лишения свободы и/или конфискации дохода и имущества, которое агент приобрел за счет коррупционных действий. Решение данной проблемы может стоить дорого принципалу.



Рис. 2.4.1а. Коррупция и асимметричность информации: неблагоприятный отбор



Рис. 2.4.1б. Коррупция и асимметричность информации: моральный риск

Итак, принятие решения агентом о честном или коррупционном образе действий определяется рядом переменных. Принципал может попытаться повлиять на некоторые из них, чтобы предотвратить коррупцию. Таблица 3.4.1. представляет перечень основных факторов, влияющих на коррумпированность бюрократии. Большинство из них четко соответствуют теоретической структуре, представленной выше.

Таблица 3.4.1. Факторы, влияющие на коррумпированность бюрократии

<b>Оплата</b>	Заработная плата
	Дополнительные льготы, пенсии, пособия, другие финансовые стимулы
<b>Внутренний контроль</b>	Системы наблюдения и контроля
	Нормы производительности для работников
	Процедуры найма и подбора персонала
	Правила и процедуры взимания налогов и отчетности
<b>Внешний контроль</b>	Общая независимость и полномочия аудитора
	Традиции закона и порядка, проверки и балансы
	Доступность информации для общества (например, газеты, средства информации)
	Судебная система (доказательства фактов в суде)
<b>Установление штрафов</b>	Размер наказания (величина штрафа, конфискация имущества, тюремный срок)
	Административные санкции
<b>Регулирование государственного сектора</b>	Правительственное регулирование (например, лицензии, сборы и др.)
	Налоговое законодательство и регулирование (в том числе, налоговая база, процедуры взимания налогов и прозрачность)
	Установление налоговых ставок
<b>Другие факторы</b>	Структура бюрократии
	Образование чиновников
	Политическое и административное руководство
	Культура
	Развитие вспомогательных организаций

Поясним сказанное, рассмотрев ранее упомянутую проблему создания эффективной системы заработной платы на примере налоговых инспекторов. Часто считают, что увеличение заработной платы налоговых инспекторов, как и увеличение тяжести наказания за их недобросовестное поведение, может обеспечить увеличение сбора налогов. Теоретически эти вопросы были исследованы в рамках модели, суть которой будет изложена ниже.

Рассмотрим налоговую администрацию, цель которой максимизировать налоговые доходы за минусом затрат на зарплату налоговых инспекторов и контроль за их действиями. Налоговые инспекторы (агенты) делятся на две категории – честные и нечестные. Честные налоговые инспекторы придают огромное значение своей честности, и не желают принимать взятки ни при каких условиях. Нечестные инспекторы сговариваются с налогоплательщиками – клиентами, получают за это взятки, но, будучи разоблаченными, увольняются.

В идеале правительство и налоговая власть (принципалы) хотели бы нанимать на работу только инспекторов, предрасположенных к честности, но они не могут заранее отличить честных чиновников от коррумпированных. Таким образом, принципал сталкивается не только с проблемой морального риска (скрытые действия), но и с проблемой неблагоприятного отбора (скрытая информация). Пусть  $\gamma$  – доля потенциально коррумпированных налоговых инспекторов в фонде рабочей силы, из которого набирается налоговая администрация. Эта доля, которая отражает уровень честности среди инспекторов, может рассматриваться как переменная положительно коррелированная со степенью цинизма в правительстве, и отрицательно коррелированная с твердо установившейся этикой преданности и честности в

государственной службе. Пусть  $q$  – это вероятность того, что факт взятки не будет обнаружен. Однако если инспектор разоблачен, его увольняют. Параметр  $q$  может считаться отрицательно коррелированным со степенью усложнения бухгалтерских процедур и управления информацией в налоговой администрации. Существуют три модели оплаты труда. Первая модель - модель *резервной заработной платы (reservation wage)*, в которой заработная плата равна издержкам не использования возможностей, или зарплате, которую налоговый инспектор может заработать на альтернативной работе. Вторая модель – модель *эффективной заработной платы (effective wage)*, в которой заработная плата строго выше зарплаты налогового инспектора, которую он может получить на работе уступающей лишь самой лучшей альтернативной работе. Таким образом, эта заработная плата включает в себя компонент оплаты, сдерживающий коррупцию. Премия при эффективной оплате труда должна быть возрастающей функцией от  $q$ . Третья модель – модель *капитуляционной заработной платы (capitulation wage)*, в которой предполагается, что заработная плата достаточно низка по сравнению с той, которую мог бы получить налоговый инспектор, если бы он работал в другом месте. Но он предпочитает именно эту работу, поскольку знает, что он может получить дополнительный доход в виде взятки.

Резервная оплата труда имеет смысл при эффективном контроле (вероятность  $q$  низкая) и при увольнении нечестных налоговых инспекторов в случае их разоблачения. При этой системе оплате труда существует проблема морального риска, т.к. работают как честные, так и нечестные инспектора. Нечестные инспектора будут всегда брать взятки, если они работают при резервной оплате труда, т.к. эту зарплату они в любом случае получают и на альтернативной работе.

Однако с вероятностью  $(1-q)$  нечестные инспектора разоблачаются и заменяются другими инспекторами, при этом правительство возвращает недополученные налоги. Следовательно, через некоторое время нечестные налоговые инспектора будут уволены, что приведет к увеличению налоговых доходов. Если доля нечестных инспекторов  $\gamma$  небольшая, то резервная оплата труда является оптимальной (с позиции чистых доходов), так как не стоило бы платить премию всем налоговым инспекторам, чтобы мотивировать на честное поведение только малую их часть. Более того, не стоит экономить на зарплате, платя меньшую сумму, чем резервная оплата труда, т.к. это превратит почти совершенно честную налоговую администрацию в совершенно нечестную.

Если работа налоговых инспекторов оплачивается через эффективную оплату труда, они не берут взяток, и вся сумма налогов взимается. Однако, эта система эффективна только с позиции чистых доходов (т.е., с позиции целевой функции принципала), если контроль достаточно сильный (низкая  $q$ ) и поощрительная оплата труда довольно высока так, что коррупция - редкое явление. Таким образом, если  $\gamma$  большая и  $q$  маленькая (эффективный контроль), то требуемая премия для эффективной зарплаты небольшая, и при значительной коррумпированности рабочей силы ее стоит платить. В этом случае эффективная оплата труда является оптимальной. Однако, если одновременно контроль слабый и рабочая сила высоко коррумпирована ( $\gamma$  и  $q$  большие), эффективная оплата труда является слишком затратной, чтобы быть привлекательной для принципала, т.е. величина зарплаты, которая сдерживает коррупцию, будет такая большая, что издержки на зарплату могут превысить налоговые сборы.

Если правительство платит контрибуционную зарплату, то только нечестные инспектора будут привлечены в налоговую администрацию. В

этом случае, правительство полностью сдается перед проблемой коррупции, т.к. будет нанята совершенно нечестная рабочая сила, которая будет брать взятки. Однако, в случае, когда  $\gamma$  и  $q$  – большие, эффективная оплата труда является слишком затратной, чтобы быть привлекательной (как говорилось выше), а установление резервной зарплаты позволит большей части налоговых инспекторов заниматься взяточничеством в большинстве случаев за счет потерь правительства. В этих условиях, правительство может снизить их зарплату, чтобы возратить эти платежи. Таким образом, контрибуционная оплата труда станет оптимальной. В этой ситуации правительство будет получать доходы, только когда обнаружит факт коррупции, т.е. в  $(1-q)$  доле случаев.

При эффективной оплате труда налоговые инспектора награждаются за то, что не пользуются возможностями получения взятки, а при контрибуционной оплате труда их побуждают к пополнению своих доходов через коррупцию. В то время как резервная оплата труда, стремящаяся увеличить будущую честность через контроль и соответствующую политику найма и увольнения, является наиболее подходящей как долгосрочная цель, может быть лучше платить налоговым инспекторам эффективную зарплату в краткосрочной и среднесрочной перспективах, при условии, что гарантирован соответствующий контроль. Таблица 3.4.2 подводит итоги «оптимальным» моделям оплаты труда при различных институциональных и административных условиях.

Таблица 3.4.2. Оптимальный режим оплаты труда (помечено знаком X) при различных институциональных и административных условиях

Тип системы оплаты труда	q – низкая (эффективный контроль) γ – маленькая (небольшое количество потенциально нечестных исполнителей)	q – низкая (эффективный мониторинг) γ – большая (большое количество потенциально нечестных исполнителей)	q – высокая (неэффективный мониторинг) γ – большая (большое количество потенциально нечестных исполнителей)
<i>Резервная оплата труда</i>	X		
<i>Эффективная оплата труда</i>		X	
<i>Контрибуционная оплата труда</i>			X

Модель, представленная выше, может помочь в объяснении некоторых ситуаций, наблюдаемых в государственной администрации в развивающихся странах. Факты показывают, что существуют стратегии оплаты, подобные контрибуционной оплате труда (где зарплата чиновников намного ниже альтернативных доходов), там, где работники штата получают неофициальные доходы, которые гораздо выше уровня резервной оплаты труда, и где существует большой спрос на специфическую работу. Известен, например, случай, когда в одной африканской стране правительство в течение шести месяцев не платило зарплату таможенным чиновникам, исходя из того, что чиновники смогут позаботиться о себе сами. Такого рода подход содержится в рекомендации бывшего президента республики Заир Мобуту, который советовал заирским государственным служащим: «если вы хотите красть, то крадите, но немного и красиво».



## Еще раз об эмпирике

Что нам подсказывают эмпирические данные о взаимодействии зарплаты в государственном секторе и коррупции? Микроэкономическая теория говорит нам, что низкая зарплата вынуждает чиновников пополнять свои доходы за счет взяток, в то время как высокая зарплата подразумевает высокие альтернативные издержки при разоблачении коррупционных действий. Эмпирическое исследование на примере 28 стран обнаруживает значительное отрицательное влияние на уровень коррупции отношения зарплат в государственном секторе к зарплатам в производственном секторе. Коррупция является более низкой в странах, где чиновникам хорошо платят по сравнению с оплатой труда работников частного сектора. Это связь представлена на рисунке 3.4.2.

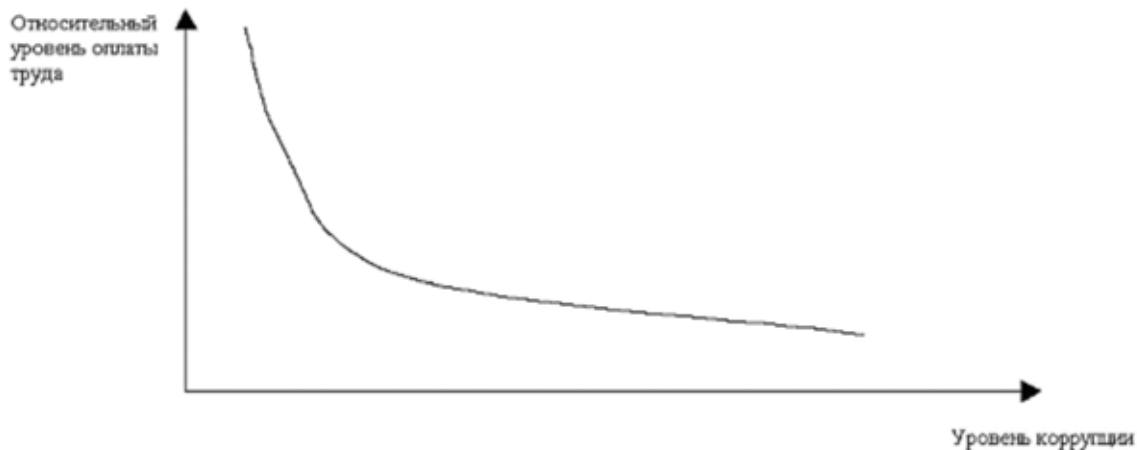


Рис. 3.4.2. Связь между коррупцией и относительным уровнем оплаты труда в государственном секторе

Рисунок показывает, что увеличение уровня зарплаты в государственном секторе относительно уровня зарплаты в частном секторе может способствовать снижению коррупции. Однако чтобы

ликвидировать коррупцию необходимо большое увеличение зарплаты. Таким образом, борьба с коррупцией на основе только поощрительной системы оплаты труда может быть чрезвычайно затратной для власти и будет, скорее всего, оказывать только сдерживающее воздействие, если не будет сочетаться с другими мерами борьбы с коррупцией. Например, при условиях недостаточного или отсутствующего аудита и контроля, а также распространяющейся склонности к коррупции, низкий уровень зарплаты, существующий во многих бедных странах, как ни странно, с таким же успехом мог бы быть высоким, в том смысле, что даже снижение зарплаты не привело бы к увеличению коррупции.

### Коррупция, контроль чиновников и наказание

Какое воздействие оказывают средства управления и контроль на производительность исполнителя? Решение исполнителя о выборе честного или коррупционного поведения кроме поощрительной системы оплаты труда зависит от ожидаемых издержек принятого решения. Значение имеют две переменные: первая – вероятность быть разоблаченным, вторая – размер наказания. Однако на поведение бюрократа необязательно повлияет высокая вероятность быть разоблаченным, если наказание незначительно. Так же размер наказания может быть неважным, если вероятность быть разоблаченным минимальна.

В ряде экономико-математических моделей рассматриваются различные точки зрения на проблему контроля, и исследуется, в частности, оптимальный порядок работы бюрократии, при котором инспектор по загрязнению должен контролировать фирму на соблюдение норм загрязнения. Однако модели такого рода могут использоваться и для анализа проблемы контроля (и аудита) в других государственных

учреждениях, например, в налоговой администрации, если под словом «соблюдение норм» понимать соблюдение работниками налогового законодательства вместо норм загрязнения.

Цель контроля: найти и сообщить о наличии коррупции в учреждении. Если коррумпированный агент разоблачен, то его увольняют. Однако наем аудитора не решает автоматически проблему. Проблемой принципала является то, что аудитора трудно контролировать по двум причинам:

- аудитор просто может не прилагать больших усилий для выполнения своих обязанностей (низкие усилия).
- аудитор может при обнаружении коррупции не сообщить о ней, а вместо этого взять взятку от исполнителя (сговор).

Эти две проблемы являются проблемами, связанными с *моральным риском* (см. выше). Проблема сговора может в некоторой степени быть решена с помощью привлечения (внешнего) аудитора для проверки (внутреннего) аудитора («охотник за охотником»). Таким образом, принципал с некоторой вероятностью может поймать (внутреннего) аудитора на факте взяточничества и на этом основании его уволить. Однако проблема низких усилий не может быть обнаружена через механизмы контроля, т.к. принципал не может отслеживать качество выполнения аудитором своей работы. Решение данной проблемы – создание поощрительной системы, стимулирующей работу аудитора. Тем не менее, решение данной проблемы только через систему оплаты аудитора имеет свои ограничения в части снижения коррупции. Для того чтобы оплата влияла на усилия, она должна быть связана с достижением нескольких целей, в данном случае с целями обнаружения коррупции и сообщения о факте коррупции. Таким образом, премиальная система, основанная на количестве сообщенных принципалу фактов коррупции,

может предоставить аудитору подходящие стимулы. Награждение (или бонус) для аудитора, обнаружившего факт коррупции, должно соответствовать возможной взятке от исполнителя. В тех случаях, когда суммы взяток большие, такая система контроля может стать очень затратной.

Подводя итоги, можно сказать, что недостаток эффективных средств управления способствует коррупции, а системы контроля могут также быть частью коррупционных структур в пределах государственного института.

### **§ 3.5. Равновесия в коррупционном мире**

Подход принципал-агент-клиент, рассмотренный в предыдущих параграфах, может способствовать объяснению фундаментальных проблем стимулирования, которые возникают в результате того, что информация о действиях исполнителя, возможностях клиента и желаниях принципала может быть неполной и/или асимметричной. Однако реальная ситуация не всегда может быть объяснена в рамках этого подхода. Например, в ситуациях, когда в разных государственных институтах существуют близкие схемы зарплат и одинаковая организация контроля, то, как может быть объяснено наблюдаемое различие в уровнях коррупции между государственными институтами (например, между управлениями местных налоговых администраций)? Отметим также, что аудит и нормы наказания при разоблачении коррумпированного чиновника во многих развивающихся странах часто плохо развиты или вообще отсутствуют, что, если следовать стандартному подходу, привело бы к коррумпированности большинства государственных служащих, если бы они преследовали свои личные цели при рациональном (непротиворечивом) поведении, т.к. вероятность быть разоблаченным и

наказанным низка. Но в то время как все преимущества на стороне бюрократов, избегающих наказания, удивительно, что многие чиновники ведут себя честно. Поэтому появляется определенное противоречие между действительным поведением государственных служащих (например, налоговых инспекторов) и моделями, которые используются экономистами для объяснения поведения чиновников.

Возможное объяснение различия в уровнях коррупции – это то, что «коррупция развращает». Таким образом, ожидаемая доходность от участия в коррупционных сделках в сравнении с доходностью при неучастии в них зависит от количества людей, вовлеченных в коррупцию. Другими словами, согласие каждого зависит от согласия других (в принципе, это можно объяснить проблемой коллективной деятельности, в том смысле, что решение индивидуумов обусловлено деятельностью других). Тем самым мы приходим к одной из возможностей учета социального характера бюрократической деятельности.

Поэтому похожие системы стимулирования (и организации контроля) могут привести к разным уровням коррупции. Различия в уровнях коррупции, например, в налоговой администрации в разных местных властях, могут быть объяснены установлением у них разного «равновесия», например равновесия «высокой коррупции» и равновесия «низкой коррупции».

Основная идея, используемая экономистами, для объяснения различий в уровнях коррупции проиллюстрирована на примере налоговой администрации на Рисунке 3.5.1. Количество коррумпированных чиновников (т.е. налоговых инспекторов) измеряется слева направо по горизонтальной оси диаграммы. Каждая точка на горизонтальной оси отражает установленное разделение налоговых инспекторов на коррумпированных и некоррумпированных. Вознаграждение (доход или

«выгода») по сделке измеряется по вертикальной оси. Неэкономические переменные такие, как чувство вины, страх потери репутации (позор) или реальное наказание, включены в функцию вознаграждения (выгоды) налогового инспектора. Две кривые, *Коррупция* и *Честность*, описывают вознаграждение соответственно потенциально коррумпированных и честных инспекторов для любых возможных распределений оставшихся инспекторов между двумя категориями. Кривая *Честности* проходит через всю область, отражая вознаграждение для абсолютно честных налоговых инспекторов в налоговой администрации с распространяющейся коррупцией. Вознаграждение для честных инспекторов выше, чем вознаграждение для коррумпированных, когда количество коррумпированных инспекторов мало (влево от точки В). Кривая *Корруптированности* имеет точку максимума D: при существенном увеличении доли коррумпированных инспекторов коррупция становится менее редким явлением и налогоплательщики, которые дают взятки, могут стремиться к тому, чтобы заплатить меньшую сумму взятки за предоставленную коррупционную выгоду (вправо от точки D). Более того, из рисунка следует, что коррупция оказывает отрицательное воздействие на благосостояние, в том смысле, что все чиновники получают больший доход в точке А, чем в точке С. Тем самым объясняется отрицательный наклон кривой *Корруптированности* справа от точки D.

Существуют, по крайней мере, три аргумента в пользу роста кривой *Корруптированности* в области левее точки D:

1. Возможно, индивидуальное чувство вины за коррупционное поведение уменьшается при увеличении доли коррумпированных коллег.

2. При большой доле работников, вовлеченных в коррупцию, потеря репутации при разоблачении (позор) для каждого работника снижается.

3. Когда велика доля коррумпированных, снижается вероятность быть разоблаченным из-за того, что ресурсы служб внутреннего и внешнего контроля могут быть распылены.

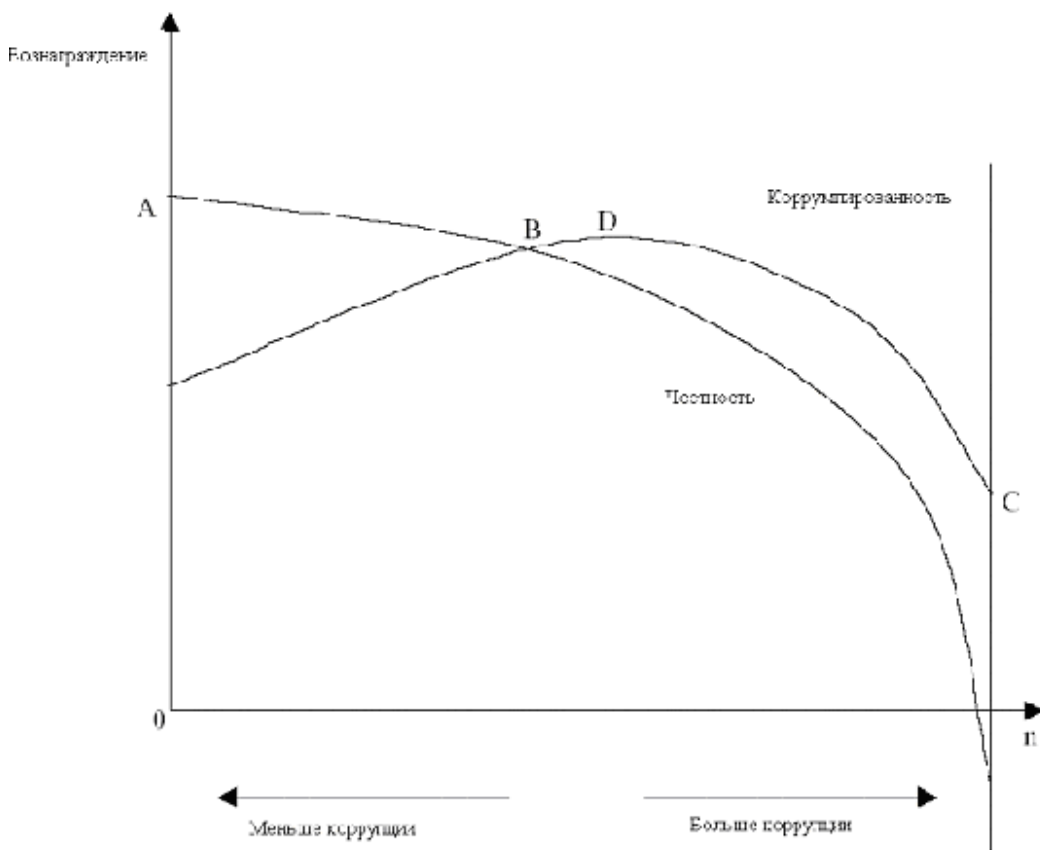


Рис. 3.5.1. Неоднозначность коррупционных равновесий

На рисунке 3.5.1 имеются три точки равновесия: А, В и С. Почему эти точки равновесные? В точке А все инспектора честные, и предпочитают оставаться такими пока их уровень выгоды выше уровня любого налогового инспектора, который выбирает коррупционное

поведение. Поэтому налоговая администрация будет находиться в «чистом» состоянии. В точке С все инспектора коррумпируются, т.к. за честность не платят. В точке В коррупционная и некоррупционная стратегии эквивалентны для налоговых инспекторов. Основное отличие между этими равновесиями то, что А и С устойчивые равновесия, в то время, как В неустойчиво, т.е. любое отклонение от точки В приведет либо к точке С, либо к точке А. Таким образом, если налоговая администрация начинает с более высоких уровней коррупции, чем В (в силу исторически сложившихся причин), то это приведет к устойчивому равновесию высокого уровня в точке С. Однако, если отправная точка – имеет более низкий уровень коррупции, чем в В, это приведет в точку А.

Этот подход может способствовать объяснению нескольких наблюдаемых явлений коррупции в государственных институтах:

- мы можем наблюдать совершенно разные уровни коррупции при одинаковой институциональной организации, структуры оплаты, механизмов контроля и аудита;
- небольшие изменения в количестве коррумпированных исполнителей могут оказывать большое влияние на уровень коррупции.

Действительно, если администрация (например, налоговая администрация, таможенные органы и т.д.) такова, что коррупция изначально соответствует точке В, тогда скоротечная, но мощная антикоррупционная кампания может привести к тому, что коррупция «сдвинется» в устойчивую точку А. Тем не менее, возможна и иная ситуация: если точка В находится близко к точке А, то небольшие изменения уровня коррупции могут привести к тому, что уровень коррупции сдвинется в точку, левее точки В (из точки А) и автоматически «перескочит» в точку С – точку высокого уровня коррупции. Поэтому,



хотя администрация может быть близко к «чистой» точке, необходимо по-прежнему относиться к коррупции серьезно.

Экспериментально проверить выводы вышеописанной модели представляется проблематичным. Однако отметим, что действительно, основная цель многих антикоррупционных кампаний состоит в том, чтобы сдвинуть коррупцию из точки равновесия с высоким уровнем коррупции в точку – с низким уровнем коррупции.

Описанными в главе подходами не ограничивается спектр экономических методов изучения коррупции. Как это свойственно современной экономической науке, много исследований опирается на существенное привлечение экономических моделей. Интересующиеся читатели могут узнать об этом побольше из Приложения 1.